

La tutela jurisdiccional efectiva “en jaque”

Effective judicial protection under threat

A tutela jurisdiccional efectiva "em xeque"

Graciela Ruocco¹

ORCID: 0000-0003-4911-8897

Universidad Católica del Uruguay

Correo: ruocco@vera.com

Eran numerosos los problemas que evidenciaba el sistema de justicia administrativa —hoy derogado—, además de provenir de normas dispersas, unas dictadas en tiempos de gobiernos no constitucionales y otras que pretendían solucionarlos, pero que resultaban inadecuadas o insuficientes. La tutela jurisdiccional efectiva estaba en crisis, tanto en lo que refiere al acceso a la justicia como a la duración razonable de los juicios y a la efectividad de las decisiones.

Los mayores problemas que vinieron a solucionarse con la reforma, en relación con el acceso al sistema (Valentín, 2025, p. 13), guardaban relación con obstáculos inherentes a este, como: la centralización en Montevideo, una Defensoría Pública débil y también centralizada, costos tributarios altos para acceder al proceso y luego llevarlo adelante, exigencias severas y no imprescindibles para el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad, la prescindencia total del uso de las TIC..., y un largo etcétera.

Asimismo, con relación a la duración de los procesos, la situación era de total indefensión, ya que el justiciable no solamente debía enfrentar los extenuantes plazos con que cuenta la Administración para resolver, cuya modificación requiere reforma constitucional, sino que los procesos anulatorios se prolongaban por más de dos años, sin la satisfacción completa de sus agravios, aun con fallos anulatorios. En efecto, el ganancioso en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), debía iniciar otro periplo de dos y hasta tres instancias en el Poder Judicial para obtener el resarcimiento económico del daño sufrido.

¹ Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Católica del Uruguay.

Finalmente, el peor escenario se presentaba en sede de ejecución de las sentencias, donde el panorama era de absoluta orfandad normativa y serios obstáculos desde la propia jurisprudencia, que hacían ilusorio el cumplimiento de los fallos.

El Decreto Ley n.º 15.524 era prácticamente el único código procesal que no solo se mantuvo vigente desde el período de facto, sino que hizo aplicación subsidiaria del derogado Código de Procedimiento Civil (Delpiazzo, 2024, p. 21).

La Ley n.º 20.010, del 10 de diciembre de 2021, significó un “avance, aunque tímido y parcial” (Delpiazzo, 2024, p. 21). Introdujo varias modificaciones, entre ellas, la remisión al Código General del Proceso (CGP) en cuanto sea pertinente, dejando definitivamente abrogado el Código de Procedimiento Civil, salvo en lo que refiere a la intermediación —de hecho, imposible de cumplir ante el TCA—. También reguló algunos aspectos tendientes a la agilización del proceso anulatorio.

Una de las previsiones clave de la citada ley (artículo 14) en el proceso que culminó con la sanción del Código Contencioso Administrativo (CCA) fue la creación de una comisión (Comisión para la Reforma del Sistema Contencioso Administrativo) para elaborar una reforma integral de todos los procesos que se tramitan ante el TCA, y sus presupuestos, con representación de diversos actores: el propio TCA, las universidades —pública y privadas—² y el Colegio de Abogados, previendo que los alternos pudieran participar con voz aunque sin voto.

Dicha comisión quedó instalada en el Parlamento el 13 de abril de 2023 y encaró su trabajo en dos grandes partes: por un lado, una fase destinada a regular el aspecto orgánico, que implicaba la creación de cargos (los juzgados de primera instancia y las oficinas para su funcionamiento) de carácter presupuestal; y, por otro, el tiempo dedicado a lo esencialmente procesal.

La primera etapa urgía, porque se encontraba próximo el término del plazo constitucional para la iniciativa presupuestal a los efectos de la aprobación de la Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2022. El denodado esfuerzo de la comisión culminó con una propuesta de articulado, que fue adoptada por la unanimidad del cuerpo y formó parte de la iniciativa presupuestal, que atribuye el artículo 220 de la Carta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. A su vez, fue aceptada por el Poder Ejecutivo, con algunos ajustes, y fue incluido en el proyecto de Rendición de Cuentas remitido al

² La suscrita tuvo el orgullo y responsabilidad de integrar la mencionada comisión como única integrante en representación de las universidades privadas.

Parlamento, que se transformó en la Ley n.º 20.212, del 6 de noviembre de 2023, artículos 453 a 469.

En esta instancia presupuestal, de contenido orgánico, se configuró la Jurisdicción Contencioso Administrativa y se organizó el Sistema Orgánico, integrado por el órgano superior, el TCA —a quien se asignó la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica— y dos juzgados inferiores de primera instancia —previendo la posibilidad de crear otros dos y un Tribunal de Apelaciones cuando el número de asunto lo justificara—.

La ley determinó el ámbito de competencia de los órganos que integran el sistema y previó la jerarquización de la Defensoría Pública en lo Contencioso Anulatorio, así como la capacitación de todos los operadores jurídicos: magistrados, defensores y abogados del sector público y privado. Asimismo, reguló la intervención de la Procuraduría de lo Contencioso Administrativo constitucionalmente prevista (artículos 315 y 320 de la Carta).

El objetivo de la segunda etapa era la confección del CCA, que parecía una utopía, ya que hubo diez proyectos anteriores que desde 1985 alcanzaron diferentes estados de avance, pero naufragaron por muy diferentes motivos.³ Ese fue un verdadero desafío en aras de asegurar una verdadera tutela jurisdiccional efectiva, en el acceso a la jurisdicción, el desarrollo del juicio y el cumplimiento de las sentencias.

Tras un arduo trabajo de la comisión redactora, el 23 de octubre de 2023 se presentó el proyecto de CCA al Poder Legislativo, organizado en cuatro libros —divididos en títulos, capítulos y artículos— que contenían normas generales (que incluye la explicitación no taxativa de principios generales de derecho en la materia, así como normas de interpretación e integración), normas de organización (que recogieron las establecidas en la Ley n.º 20.212 procediendo a su derogación, a los efectos de que la regulación de toda la materia quedara concentrada en un único texto), normas procesales de desarrollo de los diferentes trámites y normas de aplicación (relativas a la vigencia, aplicación en el tiempo, normativa subsidiaria y derogaciones).

Aparte de la importancia manifiesta de la reforma en materia orgánica, tal como fue destacado, los aspectos más relevantes se encuentran en el Libro III del nuevo Código, en relación con:

³ Para un detalle completo véase Delpiazzo (2024), pp. 25-31.

- la eliminación de las “rémoras restrictivas al procesamiento de determinados actos” (Delpiazzo, 2024, p. 35) abandonando definitivamente la exclusión —que por años se mantuvo— de accionamiento contra los actos de gobierno;
- se modifican los criterios de cómputo de plazos en vía administrativa y jurisdiccional, ampliando los del justiciable, dentro de lo que habilita el texto constitucional, y reduciendo los de la Administración;
- se consagra el instituto del “urgimiento”, con el mismo criterio garantista seguido en Argentina con el denominado “pronto despacho”;
- se establece un régimen específico de procesos preliminares, con las medidas anticipativas y cautelares, con especial atención al proceso de suspensión de los efectos del acto para promover un mayor y mejor uso de la herramienta;
- el proceso principal ha sido renovado para ajustarse al más moderno del CGP y al uso de las TIC;
- con especial atención a la sentencia, sus efectos (materiales, subjetivos y temporales), su cumplimiento y régimen de ejecución —aspectos olvidados por el legislador e insistentemente reclamados por la doctrina—.

El nuevo sistema de justicia administrativa recogido en el novel Código “conforma un conjunto de herramientas de control del poder estatal, pero además y especialmente de tutela de los derechos de las personas” (Valentín, 2025, p. 13). De la efectividad del sistema depende la vigencia del Estado de derecho.

Es posible que no todos los problemas hayan podido solucionarse, o que no todas las soluciones consagradas sean las mejores. Es lo que sucede con las regulaciones de consenso: no hay unanimidades ni remedios perfectos. Se trataba, mediante el debate, de confrontar puntos de vista, donde prevalecía la búsqueda, la escucha, la ponderación de los argumentos, la iluminación mutua. Se era consciente de que la verdad no es una posesión estática y definitiva, sino objeto de continua búsqueda y construcción. “Busco para encontrar y encuentro para seguir buscando”, decía San Agustín.

Referencias

- Delpiazzo, C. (2024). *Sobre el Código de lo Contencioso Administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Uruguay. (1984, 30 de enero). Decreto Ley n.º 15.524: Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15524-1984>
- Uruguay. (2021, 22 de diciembre). Ley n.º 20.010: Aprobación de Normas Relacionadas con la Acción de Nulidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20010-2021>
- Uruguay. (2023, 17 de noviembre). Ley n.º 20.212: Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2022. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20212-2023>
- Valentín, G. (2025). *El sistema de justicia administrativa. Introducción al análisis del CCA*. Fundación de Cultura Universitaria.

Cómo citar: Ruocco, G. (2025). La tutela jurisdiccional efectiva “en jaque”. *Revista de Derecho*, (31), e46133. <https://doi.org/10.22235/rd31.4613>